

Das Berliner Neutralitätsgesetz – legal, illegal, ganz egal?

Gastautorin

2016-01-19T08:00:45

von JOST-BENJAMIN SCHROOTEN*



Der

[Beschluss](#) des Ersten Senats des BVerfG zum Kopftuchverbot für Lehrkräfte in Nordrhein-Westfalen zieht weitere Kreise. Nun wird über die Verfassungsmäßigkeit des Berliner Neutralitätsgesetzes gestritten. Reichen die juristischen Unterschiede des Berliner Kopftuchverbots aus, um von einer Verfassungsmäßigkeit der Regelung auszugehen?

Das Berliner Gesetz weicht von der nordrhein-westfälischen Regelung ab. Das BVerfG hat aber erst einmal nur über letzteres entschieden. Berlin will daher bei seinem Neutralitätsgesetz bleiben. Ein jetzt veröffentlichtes [Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes](#) bekräftigt aber die Zweifel, ob das Gesetz einer Verfassungsbeschwerde standhalten würde.

Im Gegensatz zur Regelung im Schulgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) untersagt das Berliner [Neutralitätsgesetz](#) nach seinem § 2 alle religiösen oder weltanschaulichen Symbole und Kleidungsstücke für Lehrkräfte (und andere Beschäftigte mit pädagogischen Auftrag). In NRW waren christliche Bekundungen von dem Verbot ausgenommen. Das war mit dem besonderen Gleichheitssatz des Grundgesetzes ([Art. 3 III 1 GG](#)) nicht zu vereinbaren (so auch das BVerfG in seinem Beschluss, siehe mein [vorheriger Beitrag](#)). § 1 des Berliner Gesetzes weitet zudem die betroffene Personengruppe auf Beamte im Bereich der Rechtspflege, des Justizvollzugs und der Polizei aus.

Die Leitsätze des Kopftuch-Beschlusses sprechen eine klare Sprache

Das Neutralitätsgesetz untersagt damit pauschal Lehrkräften auch das Tragen von Kopftüchern als religiösen Kleidungsstücken. Zwar ist das Gesetz mangels Ausnahme für bestimmte Religionen insoweit gleichheitsrechtlich unbedenklich.

Der Eingriff in die Religionsfreiheit bleibt aber bestehen. Dazu heißt es im Kopftuch-Beschluss des BVerfG aber schon im Leitsatz (zugegebenermaßen etwas sperrig): „*Ein landesweites gesetzliches Verbot religiöser Bekundungen (...) durch das äußere Erscheinungsbild schon wegen der bloß abstrakten Eignung zur Begründung einer Gefahr für den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität in einer öffentlichen bekenntnisoffenen Gemeinschaftsschule ist unverhältnismäßig, wenn dieses Verhalten nachvollziehbar auf ein als verpflichtend verstandenes religiöses Gebot zurückzuführen ist*“. Eindeutig stellt § 2 Berliner Neutralitätsgesetz ein solches Verbot religiöser Bekundungen – durch Symbole und Kleidungsstücke – auf. Das Tragen von Kopftüchern wird in der BVerfG-Entscheidung als eine nachvollziehbare, religiöse Pflicht anerkannt (siehe [dort](#) Rn. 88 f.). Damit fehlt dem abstrakten Verbot in der Berliner Regelung schon die nach dem Beschluss erforderliche konkrete Gefahr für den Schulfrieden oder die staatliche Neutralität, um einen Eingriff in die Religionsfreiheit der Kopftuchträgerinnen zu rechtfertigen. Es erfüllt nicht die bereits aus dem Leitsatz erkennbaren Voraussetzungen des Kopftuch-Beschlusses an einen zu rechtfertigenden Eingriff in die Religionsfreiheit. Der klare Wortlaut der Norm verhindert eine verfassungskonforme Auslegung.

Mit der entsprechenden Subsumtion unter die Maßstäbe des Kopftuch-Beschlusses ist auch der Wissenschaftliche Parlamentsdienst (WPD) des Abgeordnetenhauses von Berlin im Sommer 2015 in einem Gutachten zu dem Ergebnis gekommen, dass das Berliner Gesetz verfassungswidrig sei. Da der WPD aber auf Auftrag der regierenden SPD-Fraktion tätig geworden ist, war wohl ein anderes Ergebnis erwartet worden: Entgegen der sonst üblichen Gepflogenheiten wurde das Gutachten samt Ergebnis mit einem [Sperrvermerk versehen](#) und blieb der Öffentlichkeit zuerst unzugänglich. Da der Sperrvermerk nach 6 Monaten am 24.12.2015 auslief, wurde das Gutachten sozusagen zum „Weihnachtsgeschenk“ für das interessierte Publikum. Pünktlich an Heilig Abend hat es der Tagesspiegel auf seiner [Internetseite](#) veröffentlicht.

Der BVerfG-Beschluss: Lediglich für den Einzelfall oder bindende Leitentscheidung?

Aber welche Bedeutung kommt der BVerfG-Entscheidung für die Berliner Rechtslage überhaupt zu? Die Senatsverwaltung für Inneres hat eine Änderung des Gesetzes [abgelehnt](#). Die Begründung sei, so berichtet der [Tagesspiegel](#), dass der Beschluss des BVerfG nur für die Rechtslage in NRW, nicht aber für die in Berlin Wirkung entfalte. Das BVerfG könne seine Auffassung in einer Entscheidung zur Berliner Rechtslage noch ändern und wäre selbst an seine bisherige Rechtsprechung nicht gebunden.

Dieser Rechtsauffassung stehen die Regelungen des BVerfGG zur Wirkung der Entscheidungen des BVerfG gegenüber. Nach [§ 31 II 2 BVerfGG](#) hat die Nichtigkeitsentscheidung aufgrund einer Verfassungsbeschwerde Gesetzeskraft. Diese Wirkung ist tatsächlich auf die gerügte Norm des Schulgesetzes NRW beschränkt. Für Berlin gilt nur § 31 I BVerfGG, wonach die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungsorgane des Bundes und der Länder sowie alle Gerichte und Behörden binden. Das umfasst sowohl den Tenor als auch

die tragenden Gründe. Letztere umfassen jedenfalls die amtlichen Leitsätze der Entscheidung. Offen bleibt aber, ob eine solche Bindungswirkung das Land Berlin dazu zwingt, seine Gesetze überprüfen zu müssen. Bis eine eigenständige BVerfG-Entscheidung zur Rechtslage in Berlin ergeht, können Jahre vergehen. Jahre, in denen sich die Auffassungen und die Zusammensetzung des BVerfG noch einmal ändern können – so lautet wohl das politische Kalkül.

Die Alternativen: Verordnungsermächtigung oder Widerspruchslösung

Dabei zeigt das Gutachten des WPD auch Alternativen auf: Die eine Lösung knüpft an die Überlegung des BVerfG an, dass substantielle Konfliktlagen auch ein verfassungsrechtlich anzuerkennendes Bedürfnis zu einer zeitlich und örtlichen befristeten Untersagung durch eine Verordnung begründen können (dort Rn. 114). Danach könnte die bisherige Regelung im Neutralitätsgesetz durch eine entsprechende Verordnungsermächtigung ersetzt werden. Der andere Vorschlag des Gutachtens wäre eine Art Widerspruchslösung, bei der die Untersagung die Regel bliebe, aber eine weite Ausnahme unter den im Kopftuch-Beschluss genannten Voraussetzungen geschaffen würde.

Als Ergebnis bleibt festzustellen: Nach dem Kopftuch-Beschluss des BVerfG bleibt für ein striktes Neutralitätsverständnis wenig Raum. Es wird zugunsten der Glaubensfreiheit des Einzelnen erheblich geschwächt. Der Lösungsansatz des BVerfG, über eine konkrete Gefährdungslage doch noch einen begrenzten Anwendungsspielraum für Verbote zu ermöglichen, bleibt konzeptionell fragwürdig und für die Praxis unhandbar (siehe meine [bereits geäußerte Kritik](#)). Wie soll ein abstraktes Konzept wie Neutralität durch ein Kleidungsstück konkret gefährdet werden? Muss der Staat sein Selbstverständnis als neutrale Instanz von den Empfindungen beschwerdebereiter Eltern und Schüler abhängig machen? Der BVerfG-Beschluss lässt in der Umsetzung viele Schwierigkeiten erkennen. Am Ende bleiben viele Fragen offen. Vieles spricht dafür, dass der Beschluss letzten Jahres nicht die letzte Kopftuch-Entscheidung des BVerfG bleiben wird.

**Jost-Benjamin Schrooten wurde mit einer Dissertation unter dem Titel „Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften“ ([erschienen im Frühjahr 2015](#)) an der Universität Münster promoviert.*

